

## PRIJEVOD

## NEKORIŠTENJE SOCIJALNIH PRESTACIJA U EUROPI\*

Wim van Oorschot,

Odjel za studij socijalne sigurnosti, Sveučilište u Tilburgu, Nizozemska

*Proučavanje fenomena nekorištenja socijalnih prestacija veoma je relevantna tema za analitičare socijalne politike. Na početku ovog članka razmotrit ćemo argumente koji idu u prilog navedenom općem stavu. Potom ćemo dati pregled dostupnih podataka o nekorištenju socijalnih prestacija\*\* u različitim europskim zemljama. Velika Britanija i u manjem obujmu bivša Zapadna Njemačka te Nizozemska iznimke su od općeg pravila da se u europskim zemljama vrlo malo zna o pojavi nekorištenja socijalnih prestacija.*

*Uzroci nekorištenja socijalnih prestacija vrlo su relevantni ne samo s akademskog gledišta nego imaju i praktičnu važnost za svakog političara koji nastoji riješiti taj problem. U ovom prilogu dajemo pregled čimbenika koji utječu na (ne)korištenje prestacija. Isto tako prikazano je aktualno stanje (ne)korištenja te teoretsko osmišljavanje fenomena (ne)korištenja. Na kraju članka prikazan je alternativni "Tri T model", koji govori o čimbenicima koji utječu na (ne)traženje socijalnih prestacija.*

## UVOD

Jedna od često zanemarivanih tema u akademskoj literaturi o državi blagostanja je nekorištenje socijalnih prestacija. Naša komparativna internacionalna studija pokazuje da se, s iznimkom Velike Britanije, vrlo malo pažnje posvećuje toj temi.<sup>1</sup> To saznanje u oštroj je suprotnosti s relativno velikom pažnjom usmjerenom na istraživanje suprotnog fenomena nekorištenju socijalnih prestacija, a to je njihova zlouporaba. Ta se činjenica manifestira kroz argumente koji se koriste kako bi se upozorilo na simptome krize ili čak kako bi se proglasila "kriza države blagostanja" (vidi Ringen; Alber, 1988). Za sada možemo samo spekulirati o razlozima te pristranosti. Činjenice pokazuju da ta pristranost ne odražava rasprostranjenost zlouporabe u usporedbi s nekorištenjem socijalnih prestacija. Već 1980. godine na sastanku ekspertne grupe UN - a na temu: "Korištenje i zlouporaba socijalnih usluga i davanja došlo se do zaključka da je problem nekorištenja daleko važniji u modernim društvima negoli problem zlouporabe, (Europski Centar ... 1980). Uvjereni smo da postoje dobri razlozi zbog kojih bi znanstvenici koji se bave širokim područjem socijalne politike trebali više pažnje obratiti fenomenu nekorištenja socijalnih prestacija. U prilog tome govori činjenica da smo u dekadi u kojoj se uloga metode "means - testa"<sup>2</sup> rapidno širi u sustavima

\* Ovaj prilog objavljen je u časopisu Journal of European Social Policy, No 1, Tom 1, 1991, str. 15 - 30.

\*\* Termin "benefits" iz originala ovdje označavamo pojmom "prestacije", što znači davanja i usluge u području socijalne skrbi. Teško je bilo naći adekvatan termin u hrvatskom jeziku, mada za njim treba tragati (Op. prev.)

1 Ova studija objavljena je u W. van Oorschot i P. Kolkhuis, Tancke (1989): Niet - gebruik van sociale Zekerheid: feiten, theorieën en onderzoeksmethoden, CZO - series no.16. The Aague (Nekorištenje davanja socijalne sigurnosti: činjenice, teorije i istraživačke metode). Ovu je studiju pokrenuo i financirao Nizozemski komitet za istraživanje socijalne sigurnosti.

2 "Means - test" je provjera imovnog stanja i sposobnosti potencijalnih korisnika socijalnih prestacija. Zbog teškoća prevođenja ćemo termin zadržati u daljnjem tekstu. (Op. prev.)

socijalne skrbi u mnogim europskim zemljama, a do nekorištenja socijalnih prestacija često dolazi baš kad se ta metoda koristi.<sup>3</sup>

Ovaj se članak bavi nekorištenjem socijalnih prestacija i sažima otkrića naše internacionalne studije o činjenicama i teorijama koje se odnose na taj problem. U prvom dijelu diskutirat ćemo o relevantnosti nekorištenja s osvrtom na funkcioniranje politike socijalne sigurnosti. U drugom ćemo dijelu sažeti postojeća istraživanja o rasprostranjenosti problema u različitim zapadnoeuropskim zemljama. U trećem ćemo elaborirati, u prilično širokom opsegu, čimbenike koji mogu objasniti postojanje nekorištenja socijalnih prestacija. Pokazalo se da rezultati najnovijih studija upućuju na potrebu prilagodbe postojećih modela, o čemu će također u ovom prilogu biti riječi.

## NEKORIŠTENJE PRESTACIJA I FUNKCIONIRANJE SOCIJALNE POLITIKE

Nekorištenje - fenomen u kojem ljudi ili domaćinstvo ne koriste (u punom opsegu) socijalne prestacije na koje imaju legalno pravo - implicira nedjelotvornost i nepravednost u primjeni sheme socijalne sigurnosti. Štoviše, nekorištenje može biti jedan od čimbenika koje uzrokuje siromaštvo ljudi.

### *Nedjelotvornost*

Nedjelotvornost sheme, a pod tim mislimo na cilj osiguravanja prestacija može proizlaziti iz tehničkih i organizacijskih problema koji se mogu pojaviti u bilo kojem dobro organiziranom sustavu socijalne sigurnosti. Takvi problemi, u načelu, imaju veze s kvalitetom administrativnog procesa, koordinacijom između aktivnosti odvojenih administracija, jasnoćom obrazaca i procedura za klijente, praktičnom interpretacijom zakonskih konceptata, kvalitetom savjeta upućenih klijentima i tako dalje.

No, nedjelotvornost može imati dublju kulturnu i političku podlogu. Neki autori (Schuyt, 1976) u modernim državama s punom socijalnom sigurnošću primjećuju napetost između ciljeva socijalne sigurnosti formuliranih na premisama socijalne demokracije i primjene tih ciljeva osnovane na liberalnim koncepcijama. U tom kontekstu Cohen i Tarpey (1985) govore o kontradikciji između uvjerenja da usluge i povlastice moraju biti dostupne onima koji ih trebaju i vjerovanja u zakone tržišta. Ta ideološka kontradikcija, vjerujemo, u praksi vodi do vrlo detaljnih zakonskih pravila, dubokih ispitivanja privatnih života korisnika, s namjerom da bi se izdvojili oni koji zaslužuju od onih koji ne zaslužuju pomoć, i vrlo birokratske i pasivne administracije. Sve su to elementi koji (vidjet ćemo kasnije) mogu pridonositi nekorištenju<sup>4</sup> i koji, zapravo, karakteriziraju, primjerice nizozemsku, administraciju socijalne pomoći (Knegt, 1986). Drugi kulturni čimbenik koji stoji iza nekorištenja socijalnih davanja je popularno mišljenje da bi ljudi trebali uzdržavati sami sebe, bez pomoći države, a ta je misao direktno povezana s etikom samoodgovornosti koja

3 Za ovaj razvoj uloge means - testa vidi Van Oorschot i Schell (1989)

4 Ovdje odnos između zlorabe i nekorištenja prestacija postaje vidljiv. Kad pokušavamo minimizirati zlorabu, primjerice, sredstvima detaljne legislative i kontrole prijave, nužno povisujemo prag traženja pomoći.

prevladava u tržišno orijentiranim društvima (Leibfried, 1976; Foster, 1983; Taylor - Gooby, 1976). Ta etika lako može dovesti do straha od stigmatizacije kod potencijalnih klijenata i do stigmatizirajućih i diskreditirajućih ponašanja u administrativnoj praksi.

S političke točke gledišta, Lange i Lehning (1976) smatraju nekorištenje primjerom nefunkcioniranja političkog sustava, koji "proizvodi" određene mjere, ali se zapravo ne brine o stvarnoj primjeni i djelotvornosti tih mjera, a to je politički fenomen koji se povezuje naročito s modernim "interest - group" demokracijama. U skladu s tim, Ringeling (1981) primjećuje u modernim društvima "pasivnost administracije", posebno u području socijalnih usluga i socijalne sigurnosti. Ta pasivnost vlade i administrativnih tijela<sup>5</sup> ometa praktične mjere i ponašanja koja bi mogla promovirati korištenje prava na koja građani imaju pravo, a to je posljednji ostatak onoga što Ringeling naziva liberalnom teorijom države. Po toj teoriji građani su akteri koji svjesno biraju na osnovi potpune informacije i oni su sposobni brinuti se sami za sebe i zato su ravnopravna stranka u odnosu s državom. Kako će nam dokazi o tome zašto se ljudi ne koriste uslugama i pravima socijalne skrbi pokazati, mjere socijalne politike koje proizlaze iz takve koncepcije građana i njihovih kapaciteta pate od nedjelotvornosti. Tome možemo dodati da vjerujemo kako pasivnost administracije u posljednjih deset godina proizlazi iz nastojanja da se socijalni troškovi smanje.

### *Nepravda*

Nekorištenje povlastica socijalne sigurnosti ne implicira samo nedjelotvornost nego i nepravdu zbog nejednakosti koja postoji između onih građana koji traže pomoć i onih koji je ne traže. Naročito u području socijalne sigurnosti nepravda u shemi primjene trebala bi biti predmet zabrinutosti, i to ne samo zato što je socijalna sigurnost institucija par excellence za promoviranje pravedne raspodjele sredstava u modernom društvu nego i zbog toga što su u mnogim slučajevima ljudi koji određenu pomoć trebaju primiti u situaciji stvarne nužde. Jedino u slučaju kada netražioc socijalnih prestacija namjerno i svjesno ne traže prestacije koje im pripadaju možemo se pitati je li nekorištenje prestacija nepravda. Svi dokazi koje imamo a vezani su uz pojavu nekorištenja govore nam da su ti slučajevi rijetki.

### *Siromaštvo*

Treći čimbenik koji nekorištenje čini relevantnim problemom socijalne politike odnosi se na siromaštvo. Zapravo, u Velikoj Britaniji i bivšoj Zapadnoj Njemačkoj politički i znanstveni interes za nekorištenje proizašao je iz istraživanja siromaštva. To je istraživanje pokazalo da mnogi siromašni ljudi ne koriste potpuno ono na što imaju pravo, odnosno da ne koriste davanja i usluge. U mnogo bi slučajeva prihod domaćinstva narastao iznad linije siromaštva kad bi ta domaćinstva prikupila sva sredstva na koja imaju pravo. U Britaniji je pažnja za nekorištenje prestacija proistekla iz rezultata istraživanja siromaštva koje su proveli Townsend (1957) te Cole i Utting (1962). Obje su studije bile usmjerene na životne uvjete starijih ljudi. Tako je već 1960. godine Knechtel iznio dokaze o postojanju nekorištenja u Zapadnoj Njemačkoj, u istraživanju koje je proveo Blime (1970), također o životnim

---

5 Takva pasivnost može, barem djelomično, objasniti zašto se tako malo pažnje posvećuje nekorištenju socijalnih prestacija.

uvjetima starijih ljudi, mogao se vidjeti početak usmjeravanja pažnje na nekorištenje socijalnih prestacija u toj zemlji. U Nizozemskoj odnos između nekorištenja i siromaštva tek je nedavno tretiran (Oude Engbernik, 1984; Berghman i Muffels, 1988). Iz nacionalne studije koju su proveli Berghman i Muffels proizlazi da oko 10% nizozemskih domaćinstava ima prihod niži od zakonom garantiranog minimuma. Ti su autori iznijeli čvrste dokaze za stav da u većini takvih situacija siromaštvo proizlazi iz nekorištenja socijalnih prava.

Iako se čini da su istraživanja o siromaštvu nužan preduvjet da bi se pažnja obratila na nekorištenje socijalnih prestacija, moramo zaključiti da u istraživanjima koja su slijedila o nekorištenju nije poklonjeno dovoljno pažnje posljedicama nekorištenja u odnosu na socio - ekonomsku dobrobit domaćinstava.<sup>6</sup>

Smatramo da je proučavanje posljedica nekorištenja socijalnih prestacija vrlo važno za pitanje siromaštva: ako nekorištenje predstavlja visok rizik da će određeno domaćinstvo biti siromašno, tada bi nastojanje da što više ljudi koristi sredstva i usluge koje im se nude bilo moćan instrument u borbi protiv siromaštva (iako vjerojatno to ne može biti dostatno - Millar, 1989). Da bismo proučavali te posljedice, nužno je provesti "multi - benefit" istraživanje, tj. istraživanje u kojem bi se mjerilo (ne)korištenje različitih prestacija svih članova domaćinstva, a to bi se stavilo u odnos prema cjelokupnom prihodu obitelji. Do sada su istraživanja uglavnom bila posvećena mjerenju nekorištenja pojedinih prestacija.<sup>7</sup>

## PODACI O NEKORIŠTENJU U ZAPADNOEUROPSKIM ZEMLJAMA

Kao što možemo zaključiti iz postojeće literature, u većini europskih zemalja nekorištenje nije bilo predmetom istraživanja, što znači da o tome nema dostupnih podataka. U skladu s otkrićima naše međunarodne komparativne studije, to se odnosi na Belgiju, Francusku, Dansku, Luxemburg, Italiju, Švedsku, Švicarsku i Finsku. U nekima od tih zemalja, naravno, ima podataka o postojanju nekorištenja socijalnih prestacija. U Belgiji, primjerice, Nicaise (1987) je otkrio diskrepanciju između teoretskog broja studenata koji imaju pravo na stipendije za školovanje i stvarnog broja studenata koji traže stipendije. U Francuskoj je poznato da siromašne obitelji u usporedivim situacijama primaju dodatke na prihode iz različitih izvora i u različitim količinama (Dumont, 1987). Štoviše, 22% korisnika koji imaju minimum prihoda tek su pet godina nakon što su imali pravo na pomoć tu pomoć i zatražili te počeli koristiti dodatke. Obitelji s hendikepiranim djetetom mnogo manje koriste pomoći nego što bi se očekivalo u odnosu na broj hendikepirane djece.<sup>8</sup>

U Švedskoj je provedeno istraživanje koje indicira da nekorištenje "socialbidrag" (socijalnog davanja nakon means - testa) može biti čak 80% (Gustafsson, 1987).

### *Zapadna Njemačka*

U Zapadnoj su Njemačkoj prve indicije nekorištenja socijalnih prestacija otkrivene u studiji o siromašnim obiteljima s djecom (Knechtel, 1960). Blume (1970) je otkrio da je

6 Općenito malo se pažnje posvećuje posljedicama nekorištenja, ne samo glede standarda obitelji nego i, primjerice, glede odluka o primanju pomoći uz rad (Craig, 1989). Vidi iznimke Millar (1989:90 - 8).

7 Iznimke su studije koje su proveli Ritchie i England (1989) i Konings i Groen (1989) u kojima je nekorištenje različitih davanja u određenim domaćinstvima promatrano simultano.

8 U skladu s informacijom koju smo dobili od profesora J.C.Reya, University of Nancy II.

nekorištenje socijalnih davanja jedan od čimbenika koji pridonose siromaštvu starijih. Kad su u Zapadnoj Njemačkoj diskusije o siromaštvu oživjele sredinom sedamdesetih godina, nekorištenje socijalnih prestacija postalo je predmet zabrinutosti. Od tada su procjene o nekorištenju Sozialhilfe (socijalne pomoći) bile redovite (Geissler, 1976; Bijard and Lange, 1978; Klanberg, 1979; Hauser et al, 1981). Procjene su se kretale u rasponu od 36% do 79%, ovisno o metodi računanja. Te su procjene bile temeljene na analizama podataka nacionalnog socio-ekonomskog istraživanja "Einkommens und Verbrauchsstich - probe". Zbog određenih neprikladnosti tog istraživanja Hartmann (1981) je proveo veliko nacionalno istraživanje (N=25.000 domaćinstava) kako bi procijenio broj nekorištenja Sozialhilfe i utvrdio razloge zbog kojih do toga dolazi. Došao je do zaključka da 48% domaćinstava ne prima Sozialhilfe iako ima na nju pravo.

### *Nizozemska*

U Nizozemskoj je korištenje povlastica za stanovanje bilo predmet detaljnog istraživanja prošlih godina (Lucassen i Priemus, 1977; Knapper i Mc Alley, 1982; Teune i Vinken, 1985; Van Fulpen, 1985; De Virje et al., 1985; Muffels et al., 1988). Te studije pokazuju da se nekorištenje sredstva namijenjenih stanovanju (Individuele Huursubsidie) povećalo sa 24% u 1975. na oko 55% 1981. godine. Štoviše, poznato je da je 1982. nekorištenje povlastica za stanovanje (Eenmalige Uitkering) i dodatka na socijalnu pomoć, iznosilo 43% među "self-employed" osobama (CBS, 1985/7). Istraživanje klijentica koje su zatražile socijalnu pomoć (Algemene Bijstandswet) otkrilo je da je barem jedna četvrtina tražila tu pomoć tek nakon što je mjesec do godinu dana na nju imala pravo (Van Bijsterveldt, 1975). Nedavno su se pojavile nove brojke iz Nizozemske. Analiza administrativnih izvještaja otkrila je da 33% nezaposlenih i 11% hendikepiranih nisu tražili socijalnu pomoć koja se dobiva nakon means - test provjere (Toeslagenwet) prihoda (Toeslagenfonds 1989). Konings i sur. (1989) otkrili su da 49% potencijalnih korisnika u nizozemskom gradu Tilburgu nije tražilo barem jedno od pet različitih lokalnih socijalnih davanja za siromašne na koja imaju pravo. Od njih, 60% nije tražilo najmanje dva davanja na koja su imali pravo. Neovisno o tim činjenicama, postoje mnoge indikacije da je nekorištenje socijalnih davanja ozbiljan problem u odnosu na druge nizozemske sheme (Van Oorschot i Kolkhuis Tancke, 1989).

### *Britanija*

Britanija ima jedinstven položaj među europskim zemljama s obzirom na istraživanja nekorištenja socijalnih prestacija. Od 1960. nadalje provedene su mnoge lokalne i nacionalne studije i gorovo uvijek su predmet istraživanja bile socijalne prestacije koje se dobivaju na osnovi means - testa (za pregled tog istraživanja vidi Falkingham, 1985; Corden, 1983. (*Family Income Supplement studies*); Van Oorschot i Kolkhuis Tancke, 1989; Craig, 1989). Nekorištenje socijalnih prestacija koje se dobivaju bez means-testa vrlo je malo u Velikoj Britaniji; korištenje tih prestacija je gotovo 100% (DHSS 1983). Suprotno tome, nekorištenje socijalnih prestacija koje se dobivaju nakon means-testa vrlo je visoko. U britanskim "Government Expenditure Plans" 1988 / 9. do 1990. (Cm 288 - II, 1988) prikazane su najnovije brojke nekorištenja osnovnih britanskih socijalnih prestacija koje se dobivaju nakon provjeravanja imovinskog stanja. Jednostavnim ponovnim računanjem tih razmjera

(nekorištenje =  $100 - \text{razmjer korištenja}$ ) dolazimo do sljedećih postotaka o nekorištenju: 24% za dodatnu naknadu, 46% za dodatak na obiteljski prihod, 23% za dodatak za stanovanje, 7% za davanje za samohrane roditelje.

Kratak zaključak koji proizlazi iz navdenog jest da se u većini zapadnoeuropskih zemalja vrlo malo zna o nekorištenju socijalnih prestacija. Istraživanja provedena u Britaniji, Njemačkoj i Nizozemskoj nedvojbeno pokazuju vrlo visok broj onih koji ne koriste socijalne naknade koje se dobivaju na osnovi means - testa.

## RAZLOZI NEKORIŠTENJA<sup>9</sup>

### *Različite razine*

Iz našeg međunarodnog istraživanja proizlazi da faktore nekorištenja socijalnih prestacija možemo promatrati na tri razine: na razini same sheme, na razini administracije i na razini klijenta. Utvrđeno je u literaturi da je vjerojatnost pojave nekorištenja veća u shemama koje:

1. imaju "gomilu" pravila i uputa,
2. sadrže kompleksna pravila,
3. sadrže nejasne kriterije za stjecanje prava,
4. sadrže means - test,
5. usmjerene su prema grupama ljudi koji u društvu pobuđuju negativne predrasude,
6. nadopunjuju druge izvore prihoda,
7. ostavljaju kompletnu inicijativu ostvarivanja prestacija korisniku.

Na razini administracije, čimbenici koji povećavaju vjerojatnost pojave nekorištenja jesu:

1. ponižavajući i degradirajući odnos prema korisnicima,
2. kombiniranje funkcije pružanja "usluge" i funkcije "kontrole od prijave",
3. kvaliteta komunikacije s klijentima, pružanje nedovoljnih informacija i savjeta,
4. kvaliteta donošenja odluka, primjerice donošenje odluka na osnovi nedovoljnih informacija ili na osnovi stereotipiziranja klijenata,
5. loša kvaliteta tehničkih administrativnih procedura,
6. korištenje kompliciranih obrazaca za prijavu,
7. loša suradnja s drugim relevantnim administracijama,
8. kriva interpretacija regulative od strane administratora.

Na razini klijenta relevantni su čimbenici:

1. neznanje o postojanju sheme,
2. nedovoljno znanje i krive interpretacije kriterija za stjecanje prava,
3. nedovoljno znanje o prikladnom načinu traženja prestacija i nepoznavanje administrativnih procedura,

<sup>9</sup> Budući da niti jedna europska zemlja (dosad) nije teoretski modelirala čimbenike koji utječu na korištenje, niti provela empirijsko testiranje, u ovom odjeljku bavit ćemo se uglavnom rezultatima istraživanja provedenih u Britaniji.

4. strah od stigmatizacije i poniženja,
5. stavovi o ovisnosti o društvu,
6. shvaćanja da "čitav taj posao nije vrijedan truda",
7. teškoće u ispunjavanju obrazaca i u prikupljanju nužnih informacija.

Iako se različite razine i čimbenici mogu analitički razlikovati, istraživačka literatura otkriva da u praksi čimbenici koji pridonose pojavi nekorištenja prestacija oblikuju kompleksnu cjelinu. Zahvaljujući toj kompleksnosti u mnogim će slučajevima biti nemoguće odrediti koji je specifični čimbenik ili razina odgovorna za pojavu nekorištenja socijalnih prestacija. To znači da općenito ne postoji "jednostavno rješenje" problema nekorištenja, kao što su i britanska iskustva već pokazala (vidi pregled tih iskustava kod Deacona i Bradshawa, 1983; Kerr 1983; Carden, 1981).

Jasno je da nekorištenje ne može biti objašnjeno samo u terminima motiva, intencija i odluka samih nekorisnika. Tvorci politike i administratori često mogu biti odgovorni. Kasnije ćemo se vratiti na tu temu.

### *Razina klijenta; Kerrov model*

Drugi zaključak naše studije bio je da je, usprkos podjeli odgovornosti, istraživanje razloga nekorištenja socijalnih prestacija uglavnom posvećeno razini klijenta, usmjerujući se na znanje, stavove, percepcije i iskustva potencijalnih korisnika<sup>10</sup>. To istraživanje, usmjereno prema klijentu, prilično je široko i eksploratorno provedeno sedamdesetih godina. Ono je identificiralo mnoge različite čimbenike koji utječu na traženje pomoći. Ipak, zbog nedostatka sustavnog modeliranja i testiranja, konfuzija je rasla sa svakim novim faktorom koji bi se otkrio. Na kraju sedamdesetih godina poznati faktori za nekorištenje klasificirani su u tri kategorije: "neznanje", "stigma" i "administrativna kompleksnost", ali s vrlo malo objašnjenja o njihovom međuodnosu. Ranih osamdesetih godina Kerr je prikazao svoj "threshold model" (model pragova) o tome kako se odvija proces donošenja odluka kod potencijalnih korisnika (Kerr, 1982a; 1982b). Taj je model bio prvo nastojanje da se strukturiraju mnogi čimbenici koji utječu na (ne)korištenje socijalnih prestacija<sup>11</sup>. No, iako je bio vrlo utjecajan, model je bio kritiziran. Istraživanja koja su slijedila rezultirala su novim ozbiljnim i još uvijek neriješenim pitanjima. U nastavku ovog odjeljka ukratko ćemo opisati Kerrov model a zatim pregled njegovih kritika, posljedica i izazova.

10 Za detaljniju informaciju o povijesti istraživanja o nekorištenju u Britaniji vidi Corden (1983), Falkingham (1985), Craig (1989), Van Oorschot i Kolkhuis (1989) i van Oorschot i Schell (1989) koji sadrže informacije o situaciji u Zapadnoj Njemačkoj i Nizozemskoj.

11 Zajedno s modeliranjem koje je koristio Kerr, a on je koristio socijalno - psihološki orijentirane teorije odlučivanja kao startne pozicije i testirao ljude pitajući ih o razlozima koji su ih doveli do toga da ne traže pomoć ili povlasticu, na koju imaju pravo, razvijen je osamdesetih godina ekonometrijski pristup (vidi Dilnot i dr., 1984, Blundel i dr., 1987; Fry i Stark, 1987). U tom pristupu podaci nacionalnih socio - ekonomskih istraživanja korišteni su kako bi se došlo do odnosa između opserviranih varijabli, kao što su godine, prihod, sastav domaćinstva, pravo i razina prava, s jedne strane i ponašanja prilikom traženja pomoći s druge strane. Iskorištavane su objektivne determinante nekorištenja. Iako nas to može dovesti do interesantnih uvida, naročito u odnosu na distribuciju nekorištenja u različitim socijalnim grupama, ipak mislimo da ta metoda, kao način proučavanja razloga nekorištenja, na kraju dovodi do ozbiljnog problema smislene prirode u odnosu na statističke relacije. O ekonometrijskom pristupu, njegovim mogućnostima i problemima vidjeti rad Craiga (1989).

Nastavljaajući se na mnoge britanske studije nekorištenja socijalnih prestacija, teoretske uvide koji proizlaze iz očekivanih vrijednosti i teorije odlučivanja, Kerr je formulirao seriju od šest "pragova" koji se moraju prijeći prije nego osoba odluči zatražiti određenu prestaciju na koju ima pravo. Svaki "prag" označava percepciju ili stav koji je nužno imati da bi se pomoć zatražila. To su:

1. percipirana potreba,
2. osnovno znanje,
3. percepcija o pravu na prestaciju,
4. percipirana korisnost prestacije,
5. pozitivna ravnoteža vjerovanja i osjećaja s obzirom na (očekivane) proceduralne i socijalne posljedice traženja,
6. percipirana stabilnost individualne socio - ekonomske situacije.

Zbog redoslijeda navedenih pretpostavki, ako prva od njih nije zadovoljena, pretpostavlja se da osoba neće zatražiti pomoć i da će to biti razlog nekorištenja. Iz toga proizlazi da ako su sve ostale pretpostavke zadovoljene, osoba će zatražiti i koristiti pomoć. Tu treba naglasiti da ideja o "pragovima" na način kako ju je Kerr prezentirao implicira da postoji kritična vrijednost, zajednička svim korisnicima u svakom od šest navedenih konstrukata, koju je potrebno doseći da bi se moglo očekivati da će potencijalni korisnik određenu pomoć zatražiti. Smatra se da je određeni "prag" prijedan kad potencijalni korisnik dosegne kritičnu vrijednost. "Pragovi" su određena vrsta "pali - gasi" prekidača, da koristimo Craigov izraz (Craig, 1989), a to znači da su ti konstrukti viđeni kao da imaju zasebno značenje.<sup>12</sup>

Kerr je testirao svoj model u dvoetačnoj studiji koja se odnosila na nekorištenje Supplementary Benefit (dodatna naknada) koju mogu primati umirovljenici koji primaju dodatak za stanovanje, a svakako bi im bilo bolje da koriste taj Supplementary Benefit: studiju o ostvarivosti (Kerr, 1982b) slijedila je glavna studija (Kerr, 1983, a u Kerr, 1982a prikazana su oba istraživanja). U oba slučaja sekvencijalni "model pragova" predvidio je odluke o tome hoće li ili ne naknada biti korištena, ali samo malo bolje negoli alternativni modeli. Tako je u glavnoj studiji Kerrov model ishode točno predvidio u 90% slučajeva, dok je multiplikativni model (korištenje zbroja bodova kod predviđanja) točno predvidio 87% ishoda, a u modelu "bodovanja vjerovanja" (koji uzima u obzir samo petu Kerrovu pretpostavku) ispravno je bilo predviđeno 85% ishoda. Relativna uspješnost multiplikativnog modela ozbiljno dovodi u pitanje ideju sekvencijalnosti. Toj ćemo se temi kasnije vratiti. Kerr je također otkrio da jednadžbe multiple regresije, kad se koriste svi prikupljeni podaci ili samo kognitivni podaci i oni koji se odnose na stavove, u većoj proporciji mogu objasniti promjenu negoli "model pragova" ili model "bodovanja uvjerenja". Usprkos dobivenim

12 U empirijskom istraživanju ove kritične vrijednosti moraju biti procijenjene u terminima specifičnih bodova koji se propisuju varijablama koje smatramo indikatorima za šest konceptualnih konstrukata. Poželjno je da su te vrijednosti postavljene prije nego nam je dostupna bilo koja informacija o stvarnim bodovima. U praksi se, naravno, često događa da postoje alternativne razine koje predviđaju ishode bolje negoli ove unaprijed postavljene razine "pragova" (kao što su iskusili Konings i Groen, 1989; Kerr, 1982a). Zbog optimalnog predviđanja mogu se koristiti retrospektivno definirane kritične vrijednosti. Pritom moramo biti svjesni da ovakva vrsta empirizma prijeti komparabilnosti i mogućnosti generaliziranja na osnovi onoga što smo otkrili istraživanjem.



rezultatima Kerr je ipak preferirao "model pragova", tvrdeći da su u tom modelu varijable organizirane na smislen način, nasuprot "slučajnoj zbirci faktora u multivarijantnom predviđanju" (citat Craig, 1989). Vjerujemo da je to jasan i održiv argument kad su razlike relativno male, budući da nam je cilj (ili bi to barem trebao biti) zaista razumjeti netraženje pomoći, a ne samo objasniti nekorištenje u statističkom smislu.

### *Kritika Kerrovog modela*

Kritika Kerrovog modela, u najširem smislu, na prvom mjestu naglašava da je analiza posvećena razini klijenta (a u tom smislu Kerrov se model ne razlikuje od prijašnjih studija), i drugo, da je unutar te razine analiza ograničena samo na jedan tip ponašanja koji vodi nekorištenju, a to je netraženje pomoći. Specifičnije, Kerr nije modelirao aktualno ponašanje traženja pomoći, nego odluku da li tražiti pomoć ili ne. Fokusrajući se na klijenta, željeli bismo naglasiti da takav pristup može lako dovesti do okrivljavanja pojedinaca koji imaju pravo na korištenje neke pomoći da tu pomoć ne traže i ne koriste, a to je već napomenuo i Townsend (1979). Ne dovodeći u pitanje važnost objašnjavanja procesa donošenja odluka i ponašanja potencijalnih korisnika, ne smijemo zaboraviti da tvorci politike i zakonodavci, kroz uvođenje shema pružanja pomoći koja se daje nakon kontrole prihoda korisnika, snose odgovornost za pojavu nekorištenja.<sup>13</sup>

Važno je napomenuti da u posljednjoj dekadi raste važnost means - testa u mnogim europskim zemljama, i to zato što se povećava broj potencijalnih korisnika socijalnih prestacija. To se dešava ne samo zbog dugoročnih trendova apsolutnog i relativnog rasta nezaposlenosti mladih, sve većeg broja obitelji s jednim roditeljem, nego i zbog političkih odluka koje ograničavaju pristup socijalnim prestacijama koje se mogu dobiti bez kontrole prihoda, jačanja strogosti means-testa, te uvođenja means-testa tamo gdje ga do sada nije bilo. Ovo posljednje je uglavnom posljedica implementiranja Treće i Četvrtre direktive Europske zajednice o jednakom tretmanu muškaraca i žena u sustavu nacionalne sigurnosti na "troškovno neutralnoj" osnovi (Van Oorschot i Kolkhuis Tancke, 1989; Van Oorschot i Schell, 1989).

Što se tiče razine administracije ne smijemo zaboraviti da činovnici mogu imati velik utjecaj na percepcije (potencijalnih) korisnika, a također i na njihove stavove. To se, naime, zbiva na razini "praga" koji iskuse klijenti. Osim toga, nemoguće je isključiti mogućnost da administrativci čine greške u odlučivanju o tome tko ima, a tko nema pravo na određenu naknadu. Primjerice, Policy Studies Institute (PSI) izvijestio je da je jedan od deset zahtjeva za dodatnu naknadu administracija krivo izračunala (PSI, 1984). Općenitije, Bendick je (1968) otkrio da je u većini slučajeva do zloupotrebe britanske dodatne naknade i američke pomoći obiteljima s ovisnom djecom došlo do "administrativnih grešaka", a ne zbog

13 Zaključak naše studije bio je da je (nefrikcijsko) nekorištenje uglavnom vezano uz davanja koja se dobivaju na osnovi kontrole prihoda. (Ali postoje i indikacije da je incidencija prilično visoka za davanje za koje je nužan neki tjelesni ili mentalni nedostatak: Corden, 1987a; Cohen i Tarpey, 1985). Means - test se može prilično razlikovati u rasponu, "težini" i administrativnoj implementaciji. Multi - benefit pristup u istraživanju korištenja može ponuditi mogućnost za uspoređivanje utjecaja različitih tipova means - testa. Takve studije mogu egzaktnije pokazati koji elementi kontrole prihoda čine sheme kontrole prihoda tako "opasnim" da ljudi ne koriste pomoć na koju imaju pravo i može li biti oblikovan neki means - test koji bi bio prikladaniji.

“korisnikove prijekure”. Zar onda ne možemo očekivati da će “administrativne greške” igrati važnu ulogu u nekorištenju socijalnih davanja?

Vratimo se razini klijenta. Jasno je da Kerrov model, zbog svoje usredotočenosti na odluku da li zatražiti pomoć ili ne, ostavlja postrance čimbenike koji se javljaju u cjelokupnom procesu traženja naknade, a upravo ti čimbenici mogu dovesti do nekorištenja, i to nakon prvotne odluke da se naknada zatraži. Tu se navode čimbenici kao: teškoće u ispunjavanju formulara, osjećaj obeshrabenosti zbog neočekivane kompliciranosti procedure, sukobi s činovnicima i teškoće u pronalaženju relevantne informacije (Victor, 1985; Warner i England, 1982). Buckland i Dawson (1987) zato sugeriraju prošireni model cjelokupnog procesa traženja naknade. U tom se modelu odluka tražiti li pomoć ili ne smatra prvim stadijem na kojem se Kerrov model može primjeniti. Ljudi koji odluče zatražiti pomoć prolaze kroz razdoblje pripreme za traženje pomoći (prikupljanje podataka, ispunjavanje obrazaca), prijavljivanja za pomoć i, na kraju, ako je zahtjev odbijen, pisanja žalbe zbog odbijanja zahtjeva. Ovaj prošireni model procesa traženja pomoći do sada je bio empirijski provjeren u istraživačkoj studiji 50 domaćinstava koja su željela zatražiti dodatnu naknadu (Buckland i Dawson, 1987). Fokusirajući i identificirajući različite stadije u cjelokupnom procesu traženja pomoći, pruža nam se mogućnost da više pažnje obratimo na ponašanje kao što je odgođeno traženje, povlačenje potraživanja i žalbe.<sup>14</sup>

Ovakvo usmjerenje podrazumijeva da skupinu onih koji traže pomoć i onih koji je ne traže pratimo tijekom određenog vremena (po mogućnosti počinje se s praćenjem kratko vrijeme prije negoli je osoba dobila pravo na naknadu, što se čini mogućim samo u iznimnim slučajevima kao što je donošenje novih shema ili u slučajevima kad je pravo na naknadu vezano uz godine starosti). Slijedeći proces traženja pomoći na takav način, istraživanje nam postaje zaista interesantno, naročito ako možemo istovremeno proučavati i ponašanje administrativaca: način na koji se ponašaju prema zahtjevima, kako odlučuju, kako prikupljaju nužne informacije, kako daju savjete klijentima i tako dalje.

Smjestimo li Kerrov model u širi kontekst problema korištenja prestacija, ostaje nam pitanje o adekvatnosti čitavog modela, odnosno o njegovoj empirijskoj validnosti s osvrtom na to što se zapravo zbiva kad ljudi odluče hoće li tražiti određenu naknadu na koju imaju pravo ili ne. Možemo se baviti tim pitanjem diskutirajući o nekim ključnim empirijskim otkrićima iz studija u kojima je Kerrov model bio početna konceptualna pozicija.

U Kerrovu modelu ključna je ideja uzastopno poredanih “pragova” koji utječu na odluku. Treba imati na umu da ta ideja implicira da svi netražioc prestacija osjećaju da najmanje jedan “prag” ne mogu prijeći, a da su svi tražioc prešli sve “pragove”. Budući da se “prag” smatra zasebnom varijablom, “kao prekidač koji pali i gasi svjetlo”, dosizanje “praga” znači da je osoba postigla “bodove iznad” kritične vrijednosti. Empirijski dokazi sugeriraju da se ta ključna ideja ne može u potpunosti održati. Konings i Groen (1989) otkrili su kroz studiju provedenu u nizozemskom gradu Tilburgu, u kojoj su uspoređivali tražioce i netražioce pet različitih socijalnih davanja iz arsenala socijalnih pomoći, da - kao što model predviđa - 100 % nekorisnika nije doseglo jedan od “pragova”. Ali, također su otkrili,

14 Studije koje je proveo Corden (1987b) i Graham (1984) među rijetkim su studijama u kojima se pažnja obraća na povlačenje zahtjeva. Postoji nekoliko primjera studija o odgođenom traženju pomoći kod Van Bijsterveldta (1975), Richardsona i Naidooa (1987). Vidi Craig (1989) za elaboraciju značenja odgođenog traženja.

suprotno od onoga što bi Kerrov model predvidio, da na isti način 70 - 90% (ovisno o davanju o kojem se radilo) korisnika nisu dosegli sve "pragove", odnosno, postigli su bodove na Kerrovim konstruktima respektivno definiranim kritičnim vrijednostima. Slične rezultate dobili su Ritchie i England (1989) kada su primijenili logiku Kerrovog modela na podatke njihove studije o nekorištenju britanske dodatne naknade, naknade za stanovanje i obiteljskog dodatka. Studija je provedena u Hackneyu. Dakle, čini se jasnim da ne samo netražiocci doživljavaju visokim "pragove" nego su to oni i tražiocima. Ali u slučaju tražioca ti su "pragovi" nekako prevladani. To možemo objasniti na dva načina.

Prvo, možda postoji neki ključni čimbenik koji nedostaje u Kerrovom modelu, a koji bi diskriminirao tražioce i netražioce pomoći ili je pak stvar u prevladavanju nekih ometajućih čimbenika ili u stimuliranju promovirajućih čimbenika. Imamo jak osjećaj da postoji ključni čimbenik koji nedostaje i da to ima veze s iznenadnim događajima koji imaju moć stimuliranja potencijalnih tražilaca da zatraže pomoć. Takvi događaji koji pokreću na akciju nisu još sustavno proučavani, iako je još 1977. Adler naglasio moguću važnost takvih događaja da bi objasnio (ne)korištenja prestacija (Adler, 1977)<sup>15</sup>. Konnings i Groen (1989) u svom istraživanju otkrili su da 80% svih tražilaca navodi specifični događaj koji ih je naveo da zatraže naknadu. U 39% slučajeva taj je događaj bio iznenadni pad osobnog dohotka, 15% ispitanika spomenulo je iznenadni porast cijene stanovanja ili održavanja stana, 7% navelo je da su ostali nezaposlenosti, 20% dobilo je direktan savjet od prijatelja, rodaka, socijalnih radnika ili administrativaca zaposlenih u službi pružanja socijalne pomoći. Na žalost, Konnings i Groen (1989) nisu došli do takvih podataka kod netražitelja prestacija. Za sad bi naša hipoteza bila da su oni koji su pomoć zatražili iskusili jače "pokretače" od onih koji pomoć nisu zatražili. Set stavova o socijalnoj sigurnosti i ovisnosti o državi, općenito, može biti sljedeći ključni čimbenik koji nedostaje. Graham (1984) i Ritchie i Davies (1988) otkrili su da percipirana razina različitih "pragova" uvelike ovisi o tim stavovima. Osobe s općenito negativnim stavovima - koje Graham naziva "instinktivna barijera", imaju manje osnovnog znanja, manje su svjesne da imaju pravo na neku naknadu i rjeđe primjećuju korisnost takvih olakšica. Sve to vodi do povećanja grupa nekorisnika u toj populaciji. Nasuprot tome, Konnings i Groen (1989) otkrili su da netražitelji pomoći imaju značajno pozitivnije stavove o socijalnoj sigurnosti i socijalnoj skrbi općenito i da imaju manje problema sa strahom od ovisnosti o socijalnim davanjima negoli oni koji pomoć traže. Čimbenik koji se odnosi na stavove, a našli su ga ključnim u razlikovanju tražitelja od netražitelja pomoći bili su stavovi o stvarnom kontaktu s administracijom i praktičnim posljedicama prijavljivanja za pomoć: netražitelji su u usporedbi s tražiteljima imali značajno veću averziju prema kontaktu s administrativcima općenito i prema ispunjavanju obrazaca.

Oni se nisu razlikovali od tražitelja u svom stavu prema davanju osobnih podataka administrativcima, primjerice glede dohotka, što je neizbježno ako se traži davanje koje se dobiva na osnovi kontrole prihoda. Na ovom stupnju ne bismo mogli smatrati opće stavove prema socijalnoj sigurnosti i skrbi (ovisnosti) ključnim čimbenikom koji nedostaje, nego

15 Malo pažnje bilo je posvećeno pokretačima, i to vjerojatno ima veze s preokupacijom pitanjem "zašto netražitelji ne traže pomoć". Pitanje u ogledalu bilo bi "zašto tražitelji traže pomoć" i smatramo da ima jednaku važnost. Ta preokupacija slaže se s općenitim otkrićem da je Kerrov model manje uspješan u razumijevanju onih koji je ne traže (Craig, 1989).

elementom ili dimenzijom koja nedostaje u Kerrovom konstrukt "vjerovanja i osjećaja". Pitanje važnosti ove dimenzije zahtijeva dodatno pojašnjavanje.

Drugo moguće objašnjenje relativno malog broja tražitelja pomoći može biti vezano uz to da konačna odluka o tome hoće li osoba zatražiti pomoć ili ne ovisi o sekvencijalnom redu odluka koje se ne odnose na svaki konstrukt, nego na cjelokupni splet promovirajućih i inhibirajućih faktora ili na seriju nagomilanih ustupaka (vidi Ritchie, 1988, u diskusiji o toj temi). To ne samo da dozvoljava otkrivanje upravo spomenutog nego je konzistentno s ponovljenim otkrićem da su neki od Kerrovih konstrukata u međusobnoj interakciji. U tri različite studije pronađena je interakcija između "percipirane potrebe" na jednoj strani i "osnovnog znanja" i "percipiranog prava" i "percipirane korisnosti" na drugoj strani. To znači da što je veća potreba za prestacijama, više znanja osoba ima o shemi, što je osoba više mislila da ima neko pravo, više je procjenjivala korisnost davanja prestacija (vidi Corden, 1983; Graham, 1984; Ritchie i Davies, 1988). Osim toga, Kerrovo vlastito, ranije spomenuto otkriće da multiplikativni model predviđa ishode gotovo jednako dobro kao i model "praga", također je konzistentno ideji o ustupcima.

### *Prilagodbe Kerrovom modelu*

Iako moramo naglasiti da je Kerrov model bio i još je uvijek vrlo važan jer predstavlja prekid s konceptualnom konfuzijom kasnih sedamdesetih godina i zato jer se u istraživanjima pokazao izvrsnom polaznom točkom (vidi Ritchie i Methews, 1982; Graham, 1984; Corden, 1983; 1987a; Ritchie i England, 1987; Konings i Groen, 1989), naša diskusija pojasnila je da nam ovaj model ne daje konačni odgovor o čimbenicima koji utječu na nekorištenje socijalnih davanja. Model ne obuhvaća sveukupnost (na više razina) čimbenika i stadija i nije model na osnovi kojeg možemo odrediti hoće li biti donesena odluka o traženju pomoći ili ne, te je očito da zahtijeva prilagodbe.

Vjerujemo da na ovom stadiju ideja o "ustupku za ustupak" (trade - off) bolje reflektira način na koji potencijalni tražitelji odlučuju da li se prijaviti za pomoć ili ne negoli ideja o sekvencijalno poredanim odijeljenim pragovima. Čini se važnim uvesti konstrukt ranije spomenutih prekidača. Što se tiče "prekidača" vjerujemo da način na koji oni utječu na odluku tražiti pomoć ili ne može biti dvojak. U nekim se slučajevima može dogoditi da događaj - pokretač omete postojeću ravnotežu između relativne težine promovirajućih i ometajućih čimbenika i zato ima indirektan utjecaj na odluku. Primjerice, iznenadni pad prihoda može navesti ljude da aktivno zatraže relevantnu informaciju, a to može voditi do više "osnovnog znanja" i više "percepcije o pravu na davanje", a takođe može voditi do više razine "percepcije potrebe" i "percepcije korisnosti" tog davanja. Pokretač može čak direktno utjecati na odluku, primjerice u slučaju kad netko traži pomoć, a do tada nije niti razmišljao o tome, te se odlučio nakon što ga je netko savjetovao. Ideja o pokretaču nože biti korisna za objašnjavanje ishoda "ustupka za ustupak", ali također može, barem u nekim slučajevima, učiniti ideju o "ustupku za ustupak" manje relevantnom, što znači da u nekim slučajevima odluka o tome da li tražiti pomoć ili ne nema puno veze sa svjesnim i pažljivim procesom vaganja suprotnih čimbenika.

Ne bismo ipak željeli potpuno odbaciti ideju o "pragu" i dati prednost ideji o "ustupku za ustupak". Naročito u odnosu na svjesnost potencijalnih tražitelja, ideja još uvijek može biti validna. Općenito, ne čini se baš vjerojatnim da će osoba zatražiti pomoć, ako ne zna da postoji organizirano pružanje pomoći. Ključna uloga koju percepcija o mogućnosti dobivanja

pomoći igra u odluci da se pomoć zatraži jest (kao što su otkrili Ritchie i Methews, 1982; Corden, 1983; 1987a) da mora postojati stanoviti minimum znanja o postojanju same sheme organizacije davanja pomoći. Drugim riječima, teško je zamisliti da bi ljudi, općenito, tražili neku pomoć, ako znaju vrlo malo o ishodu tog traženja. Dok Craig (1989) sugerira da neki od Kerrovih konstrukata trebaju oplemenjivanje, mi mislimo da čimbenik "znanja" zahtijeva prioritet. Pažnju ne treba usmjeriti samo na minimalnu razinu znanja o shemi koja je nužna da bi inicirala "razmjene" između promovirajućih i ometajućih čimbenika, nego i na načine na koje ljudi primaju ili aktivno traže informaciju. Graham (1984) je npr. otkrio da se intenzitet traženja informacije bitno razlikuje kod tražitelja i netražitelja pomoći. S obzirom na čimbenik znanja, smatramo da je potrebno imati uvid u moguće "direktne pokretače", koji su u nekim slučajevima preduvjet za odluku da se pomoć zatraži, a informacija treba biti dostupna na izvoru u koji potencijalni korisnik može imati povjerenja.

Sve u svemu, alternativni model odluke, tražiti pomoć ili ne, koji se pojavljuje obuhvaća dva koncepta s karakterom "praga" - osnovno znanje i percepciju prava i trade - off između promovirajućih i ometajućih čimbenika, koji imaju veze s percipiranom potrebom ili korisnošću i situacijskom stabilnošću, i sa stavovima prema socijalnoj skrbi (ovisnosti) općenito, prema (primanju) pomoći o kojoj se radi i prema (percipiranim) karakteristikama i posljedicama administrativnog procesa. (O distinkciji između modela "praga" i "trade off" elemenata vidi Millar i Cookov (1984) "jednostavni komulativni model ponašanja traženja pomoći." Na ovom bismo stupnju inkorporirali čimbenik - pokretač kao onaj koji direktno može voditi odluci da se pomoć zatraži, a taj čimbenik može utjecati na relativnu težinu čimbenika koji su subjekt toga "trade - off". Time što vidimo "osnovno znanje" i percepciju prava na davanje u tom "tri T" modelu (threshold, trade off, trigger) kao važne pragove, naglašavamo potrebu da obratimo pažnju na način na koji potencijalni korisnici traže i primaju informaciju. No ne bismo željeli isključiti razinu traženja informacija na koju utječu pokretači ili elementi "trade offa". Cjelokupna slika sažeta je na grafičkoj shemi br. 1.

Zasad bismo radije tu shemu promatrali kao usmjeravajuće sredstvo za buduća istraživanja negoli kao cjelokupni uzročni model. Vodeći o tome računa, važno je primijetiti da, nasuprot Kerrovom modelu, shema sugerira da potencijalni klijenti mogu doći do odluke da traže pomoć različitim putovima. Najdirektniji put je odluka da se pomoć traži kao puka reakcija na savjet da se to učini. Kompleksniji put bio bi kad odluka počiva na procesu koji je započeo inicijalnom informacijom, pa je dalje traženje informacija vodilo do dostizanja "kognitivnog praga", a ako je ishod "trade - offa" nepoželjan, osoba neće odlučiti zatražiti pomoć. U takvom slučaju možemo reći da je odluka "neodređena", što znači da postoji ravnoteža između znanja i prava na pomoć i specifičnog opažanja i / ili stavova o drugim pokretačima, kao što shema sugerira, tj. da postoji potencijal da se izade iz slijepe ulice. Jasno, takve neodređene odluke, aktivirane događajima - pokretačima, mogu u nekim slučajevima samo odgoditi traženje pomoći. Shema dalje sugerira mogućnost postojanja situacije u kojoj primjerice mogu postojati jaki a priori negativni stavovi prema socijalnoj skrbi (ovisnost) koji blokiraju primanje relevantne informacije o davanju (u skladu s psihološkim mehanizmima selekcije informacija), a to sve vodi nedostizanju kognitivnih "pragova". U takvim slučajevima, pokretač kao što je, primjerice, nagli pad prihoda, može povećati relativnu težinu "percepcije potreba" u sveukupnom procesu trade - offa, koji tada može utjecati na prevagu negativnih stavova. To zauzvrat može voditi do započinjanja traženja informacija, a rezultat može biti dostizanje kognitivnog praga, koji na kraju (u

kombinaciji s poželjnim ishodom trade - offa) vodi k odluci da se pomoć zatraži. (Za opis sličnog slučaja vidi Ritchie, 1988: 11) Ta rasprava o mogućim putovima, koji ne moraju biti iscrpljujući, upućuje na potrebu za istraživanjem, empirijskim, svakog puta koji individualne tražitelje i netražitelje može dovesti do donošenja odluke. Najprikladnije istraživanje bilo bi ono u kojem bi potencijalni tražitelji bili praćeni tijekom vremena, od trenutka kad su stekli pravo na neko davanje. Ako takav dizajn nije moguć, putove koje su koristili ispitanici trebalo bi retrospektivno razmotriti, i to što je dublje moguće.

## ZAKLJUČNE NAPOMENE

Implikacija fenomena nekorištenja socijalnih prestacija za funkcioniranje socijalne politike, odnosno za djelotvornost i pravednost implementiranja sheme socijalne skrbi i utjecaja na siromaštvo, vrlo je relevantan predmet proučavanja. Činjenica da je nekorištenje usko povezano s means - testom, a također i s rastućim značenjem means - test kontrole u sustavima socijalne sigurnosti u europskim zemljama, podržava naš pogled da je nekorištenje socijalnih prestacija vrijedno znanstvenog istraživanja. To bi ovoj temi moglo dati mjesto koje vjerujemo da zavređuje u debati o funkcioniranju socijalne politike i oblikovanju sustava socijalne sigurnosti, primjerice u odnosu na izbor između univerzalnih i selektivnih prestacija. Do sada je nekorištenje prestacija bilo podrobno proučavano samo u V. Britaniji, dok su se neka istraživanja provodila u Zapadnoj Njemačkoj i Nizozemskoj. U gotovo svim studijama pokazuje se vrlo visok broj nekorištenja onih davanja koje se primaju na osnovi means - testa. U svim drugim europskim zemljama doslovce nema istraživanja o toj temi. Na osnovi općih uvida u britanska, njemačka i nizozemska istraživanja, mi, naravno, nemamo nikakvog razloga vjerovati da u drugim europskim zemljama do nekorištenja ne dolazi u tolikoj mjeri. Zapravo, postoje indikacije u francuskoj, švedskoj i belgijskoj literaturi da i tamo postoji problem nekorištenja socijalnih prestacija.

Ne samo sa znanstvenog stajališta nego i sa stajališta bilo kojeg socijalnog političara koji pokušava poduzeti mjere koje bi riješile problem, razlozi nekorištenja od najveće su važnosti. Kao što je naša pregledna studija otkrila, istraživanje čimbenika koji utječu na nekorištenje uglavnom je posvećeno razini klijenta i unutar te razine čimbenicima koji utječu na odluku hoće li se pomoć tražiti ili ne. Smatramo da je vrijedno više pažnje posvetiti čimbenicima na razini praktične socijalne politike ili zakona i administracije. Osim toga, čini se nužnim više pažnje obratiti različitim stadijima procesa traženja pomoći. Identificiranje tih stadija i njihovo proučavanje automatski će voditi do rasta razumijevanja odgođenog traženja pomoći, povlačenja zahtjeva za pomoć i žalbi na odluke o pomoći. Proučavanje cjelokupnog procesa traženja pomoći poziva na istraživanje u kojem bi se (potencijalni) tražitelji pratili tijekom određenog razdoblja. U odnosu na odluku tražiti pomoć ili ne, postoji konceptualni model u kojem se vidi da je ta odluka ovisna o postizanju (ili nepostizanju) sekvencijalno poredanih "pragova". U posljednjoj dekadi taj je model dominirao u istraživanjima uzroka nekorištenja. Novija istraživanja ozbiljno stavljaju u pitanje ideju o "pragu", kao i ideju o sekvencijalnosti. Nužna je prilagodba tog modela. Na ovom stupnju, vjerujemo da model u kojem su "prag" (threshold), "ustupak za ustupak" (trade off) i "pokretač" (trigger) čimbenici koji kombinirani na smisleni način (tri T model) predstavljaju plodonosnu startnu poziciju. Testiranje takvog modela poziva na istraživanje u kojem bi trebalo pratiti korisnike i nekorisnike tijekom vremena.

Slika 1. Čimbenici koji utječu na odluku da li tražiti ili ne tražiti socijalne prestacije (tri T model).

